

Dampak Pembentukan Kabupaten Mamasa Provinsi Sulawesi Barat Terhadap Peningkatan Kesejahteraan Rakyat dan Pelayanan Publik

ALAM TAUHID SYUKUR
STIA LAN Makassar
alamtauhidsyukur@yahoo.co.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pencapaian tujuan desentralisasi dan dampak pembentukan DOB Kabupaten Mamasa. Penelitian ini menggunakan pendekatan deduktif dengan paradigma kualitatif dan jenis penelitian studi kasus dengan tingkat analisis deskriptif-komparatif-eksplanatory. Data dikumpulkan melalui dokumentasi (telaah dokumen). Teknik analisis data terdiri atas tiga kegiatan pokok, yaitu: reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan dan verifikasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa berdasarkan: perbandingan kesejahteraan rakyat yang terdiri atas: perekonomian daerah (pertumbuhan PDRB non-migas, PDRB per Kapita, dan angka kemiskinan) lebih baik Kabupaten Mamasa, sedangkan rasio PDRB Kab. terhadap PDRB Provinsi lebih baik Kabupaten Polman. Keuangan Pemerintah Daerah (ketergantungan fiskal, kapasitas penciptaan pendapatan (PAD), dan kontribusi sektor pemerintah lebih baik Kabupaten Polman, sedangkan proporsi belanja modal lebih baik Kabupaten Mamasa. IPM (lama hidup (AHH), tingkat pengetahuan (AMH) dan (RLS), dan standar hidup layak) lebih baik Kabupaten Mamasa. Berdasarkan perbandingan kualitas pelayanan publik yang terdiri atas: pendidikan, kesehatan dan infrastruktur jalan (rasio siswa per sekolah (SD+SLTP dan SLTA), rasio siswa per guru, ketersediaan fasilitas kesehatan, ketersediaan tenaga kesehatan lebih baik Kabupaten Mamasa, sedangkan kualitas infrastruktur jalan lebih baik Kabupaten Polman. Kinerja aparatur pemerintah daerah (rasio pegawai terhadap penduduk dan persentase aparatur pendidik lebih baik Kabupaten Mamasa, sedangkan kualitas pendidikan aparatur (S1) dan persentase aparatur paramedis lebih baik Kabupaten Polman.

Kata Kunci: Dampak Pembentukan Kabupaten Mamasa, Kesejahteraan Rakyat, Pelayanan Publik

Abstract

This study aims to identify and analyze the achievement of decentralization in terms of the establishment of Mamasa Regency as a new autonomy area (DOB). This research is a case study and employs deductive approach with qualitative paradigm with descriptive-comparative analysis of the level-explanatory. Data were collected through documentation (document analysis). Data analysis technique consists of three main activities, namely: data reduction, data presentation and conclusion and verification. The results showed that Mamasa Regency has a good performance in terms of comparison of welfare of the people which determined by the regional economy development (non-oil GDP growth, GDP per capita, and number of poverty). In addition, Polman Regency has better achievement in terms of ratio between districts' GDP and provincial's GDP. Moreover, regarding public budgeting which determined by fiscal dependency, income generation capacity (PAD), and the contribution of the government sector, Polman Regency has a good performance compare to Mamasa Regency. However, Mamasa Regency has a better proportion of capital spending compare to Polman Regency. Additionally, Mamasa Regency has a higher level of the Human Development Index (HPI) – determined by life expectancy, literacy rate, and decent living standards. Lastly, this study analyzes the comparison of the quality of public services which focusing on education, health and road infrastructure sectors between Mamasa Regency and Polman Regency. Education services are examined by ratio of students per school (elementary school, junior and senior), ratio of students per teacher. Health services are explored by the availability of health facilities, availability of health workers. The study found that Mamasa Regency has good performance in education and health services and performance of local government officials (the ratio of employees to the population and the percentage of educators better apparatus. However, Polman Regency has a better quality road infrastructure, the quality of education apparatus (based on educational background with minimum bachelor level) and the percentage of paramedical personnel.

Keywords: Impact Formation of Mamasa, Social Welfare, Public Services

I. PENDAHULUAN

Penerimaan desentralisasi sebagai azas dalam penyelenggaraan pemerintahan di setiap negara disebabkan oleh fakta bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi. Fakta-fakta tersebut diantaranya: kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal, serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan (*Prasojo, dkk, 2006*). Disamping itu, desentralisasi dapat memindahkan proses pengambilan keputusan ke tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat sehingga lebih responsif untuk menangkap aspirasi dan tuntutan masyarakat (*Smith (1982)*).

Di Indonesia, desentralisasi telah menjadi konsensus pendiri bangsa. Pasal 18 UUD 1945 yang telah diamandemen dan ditambahkan menjadi Pasal 18, 18A dan 18B memberikan dasar dalam penyelenggaraan desentralisasi. NKRI dibagi atas daerah-daerah Provinsi, dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Amanat dan konsensus konstitusi ini telah lama dipraktekkan sejak kemerdekaan RI dengan berbagai pasang naik dan pasang surut tujuan desentralisasi yang hendak dicapai tersebut. Bahkan sampai saat ini, NKRI telah memiliki 8 Undang-Undang (UU) yang mengatur pemerintahan daerah, yaitu: UU 1/1945, UU 22/1948, UU 1/1957, UU 18/1965, UU 5/1974, UU 22/1999, UU 32/2004 dan UU 12/2008. Melalui berbagai UU tersebut, penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia mengalami berbagai pertumbuhan dan juga permasalahan (*Prasojo, dkk, 2006*).

Dari implementasi berbagai UU tersebut, UU 22/1999 dan UU 32/2004 dianggap telah membawa perubahan sosial politik yang memberikan dampak signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Berbagai perubahan yang digariskan dalam kebijakan desentralisasi tersebut merupakan upaya solusi atas berbagai kekurangan dalam kebijakan terdahulu. Dengan desentralisasi, daerah akan semakin terbuka peluang untuk melakukan perbaikan dan penyempurnaan penyelenggaraan pemerintahan dengan memberdayakan berbagai potensi sosial, ekonomi dan politik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang dilandasi oleh kepentingan dan aspirasi masyarakat dalam kerangka NKRI.

Secara lebih khusus, kebijakan desentralisasi di Indonesia berdampak pada pembentukan daerah otonom baru (DOB). Semangat otonomi daerah (Otonoda) ini tercermin antara lain pada keinginan sebagian daerah untuk memekarkan diri dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (*Bappenas dan UNDP, 2008*). Hal ini menjadi kecenderungan baru dalam struktur pemerintahan di Indonesia. Bahkan mendorong terjadinya *euphoria* pembentukan DOB di Indonesia. Hal ini sesuai dengan tujuan Otonoda dimana secara eksplisit disebutkan untuk: (1) meningkatkan kesejahteraan masyarakat, (2) meningkatkan pelayanan umum (publik), dan (3) meningkatkan daya saing daerah.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan deduktif, paradigma kualitatif, jenis penelitian studi kasus dengan tingkat analisis deskriptif-komparatif-eksplanatory. Penentuan lokasi penelitian dilakukan secara *purposive*, dimana terpilih

Kabupaten Mamasa sebagai DOB yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Polman Provinsi Sul-Bar. Jenis dan sumber data dalam penelitian ini terdiri atas jenis dan sumber data primer serta jenis dan sumber data sekunder. Jenis dan sumber data primer dalam penelitian ini dilakukan melalui teknik pengumpulan data wawancara mendalam (*indept interview*) yang bersumber dari informan. Teknik pengumpulan data melalui wawancara dilakukan setelah menetapkan informan kunci (*key informan*). Selanjutnya, jenis dan sumber data sekunder diperoleh melalui teknik pengumpulan data telaah dokumen. Adapun strategi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah *sequential transformative strategy* pada saat pengumpulan data dan analisis data. Sedangkan analisis data dalam metode kualitatif ini ada tiga kegiatan pokok, yaitu: (1) reduksi data, melalui proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, abstraksi, (2) penyajian data, melalui penyusunan sekumpulan informasi dan penelitian sesuai dengan kerangka (model) penelitian, sehingga mampu menyajikan informasi untuk penarikan kesimpulan, dan (3) penarikan kesimpulan dan verifikasi, yang dilakukan selama proses penelitian.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Kesejahteraan Rakyat

a. Peningkatan Perekonomian Daerah

(1) Pertumbuhan Perekonomian (PDRB Non-Migas) dan Kontribusi PDRB terhadap PDRB Provinsi Sul-Bar

Tingkat pertumbuhan ekonomi Kabupaten Mamasa akan sangat berpengaruh terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat. Peningkatan pertumbuhan ekonomi ini akan

berpengaruh terhadap peningkatan aktivitas ekonomi baik secara internal daerah maupun secara eksternal dalam arti interaksi perkenomian antar daerah. Tingkat pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Mamasa *lebih tinggi* dibandingkan dengan tingkat pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Polman. Secara umum, rata-rata tingkat pertumbuhan ekonomi pada Kabupaten Mamasa dan Kabupaten Polman sama-sama stabil dengan kisaran 7,50 % dan 6,99 % pertahun dengan selisih 0,51 %.

Namun demikian, Kabupaten Mamasa masih memiliki peranan lebih kecil (berkontribusi) lebih kecil dibandingkan dengan Kabupaten Polman terhadap perekonomian Provinsi Sul-Bar. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa pembentukan (pemekaran) Kabupaten Mamasa tidak menjadikannya setara dengan Kabupaten Polman dalam memberikan kontribusi terhadap total PDRB Provinsi Sul-Bar. Berdasarkan tingkat kontribusi perekonomian terhadap tingkat perekonomian Provinsi Sul-Bar tersebut, menunjukkan bahwa tingkat aktivitas perekonomian pada Kabupaten Mamasa lebih rendah dibandingkan dengan tingkat aktivitas perekonomian di Kabupaten Polman yang menjadikan kontribusi PDRB Kabupaten Polman lebih tinggi dan memiliki kontribusi lebih besar terhadap total PDRB Provinsi Sul-Bar.

Hal ini sesuai dengan hasil penelitian (*Bappenas-UNDP, 2008: 13-14*), bahwa terdapat 3 (tiga) hal yang diduga menjadi penyebab kondisi (situasi) tingkat kontribusi perekonomian antara DOB dan DI yaitu: (1) pembagian SD perekonomian antara daerah Kab. Mamasa dan Kab. Polman tidak seimbang (tidak merata). Biasanya dalam pembagian SD

perkonomian lebih didominasi oleh DI terutama kawasan industri maupun SD alam produktif lainnya, (2) pertumbuhan investasi swasta di Kabupaten Mamasa dibandingkan dengan Kabupaten Polman relatif lebih kecil sehingga tidak terjadi signifikansi perubahan yang dapat meningkatkan perekonomian daerah pada Kabupaten Mamasa, dan (3) perekonomian di Kabupaten Mamasa belum digerakkan secara optimal oleh Pemerintah Daerah yang disebabkan oleh masih kurang efektifnya program-program yang dilaksanakan, maupun karena alokasi anggaran pemerintah yang belum optimal.

(2) Peningkatan PDRB Per Kapita dan Jumlah Penduduk Miskin

Kondisi dan peningkatan kesejahteraan rakyat di Kabupaten Mamasa dapat dilihat dari gerak pertumbuhan ekonomi daerah tersebut dengan menggunakan indikator makro berupa PDRB Per Kapita. PDRB perkapita merupakan indikator yang sering digunakan untuk menganalisis tingkat kesejahteraan rakyat di daerah tertentu, walaupun memiliki beberapa kelemahan, dimana PDRB Perkapita tidak menjelaskan pemerataan dan tidak menunjukkan nilai tinggi rendahnya pendapatan rakyat. Antara Kabupaten Mamasa dan Kabupaten Polman memiliki peningkatan PDRB Per Kapita yang fluktuatif tetapi mengalami peningkatan yang signifikan (2006-2010) dengan perbandingan 14,78 % dan 17,54 %. Hasil perbandingan ini menunjukkan bahwa tingkat PDRB Per Kapita diantara keduanya mengindikasikan peningkatan yang positif walaupun tidak dapat disimpulkan bahwa peningkatan kesejahteraan rakyat (PDRB perkapita)

tersebut mencerminkan peningkatan pendapatan dan atau kesejahteraan yang tersebar merata dan dinikmati oleh keseluruhan kelompok masyarakat. Hal ini berbeda dengan hasil penelitian *Bappenas-UNDP (2008: 14)*, bahwa dalam banyak pembentukan DOB terdapat beberapa penyebab yang diduga mengakibatkan hal tersebut, yaitu: (1) proses pembagian wilayah daerah mendorong DI melepas kecamatan-kecamatan yang merupakan daerah kantong-kantong kemiskinan. Indikasi melepas beban ini didukung pula oleh fakta tentang tidak adanya indikator tingkat kemiskinan pada persyaratan teknis pembentukan/pemekaran DOB (PP/129/2000). Pada kasus pembentukan Kabupaten Mamasa ini tidak dapat dibuktikan. Hal ini mengingat bahwa pembentukan Kabupaten Mamasa bukan merupakan keinginan Kabupaten Polman untuk melepaskannya tetapi merupakan aspirasi masyarakat eks *Kewedanaan Mamasa* yang secara sosial ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya untuk membentuk Kabupaten Mamasa tanpa adanya pertimbangan beban kemiskinan. Kabupaten Mamasa memiliki potensi SDA yang sangat potensial dalam meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Disamping itu, tingkat PDRB Kabupaten Mamasa lebih tinggi dibandingkan dengan Kabupaten Polman diduga diakibatkan oleh jumlah penduduk Kabupaten Mamasa jauh lebih kecil dibandingkan dengan jumlah penduduk Kabupaten Polman. Demikian juga dalam hal kesiapan sumber daya baik pemerintahan, masyarakat dan infrastrukturnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa walaupun Kabupaten Polman memiliki tingkat kesiapan SD yang lebih baik dibandingkan dengan Kabupaten Mamasa termasuk dalam hal ini bagaimana Kabupaten Polman melakukan percepatan

pembangunan setelah pembentukan Kabupaten Mamasa, dimana mereka menikmati jumlah penduduk yang lebih sedikit dengan kualitas SD ekonomi yang lebih baik (*Bappenas-UNDP, 2008: 14*). Walaupun pada periode 2006-2010 ini, Kabupaten Mamasa memiliki peningkatan PDRB yang lebih baik dibandingkan dengan Kab. Polman.

Selanjutnya, indikator kesejahteraan rakyat (PDRB per Kapita) diperbandingkan dengan jumlah penduduk miskin (angka kemiskinan). Perbandingan antara peningkatan kesejahteraan rakyat dengan angka kemiskinan ini bertujuan untuk mengetahui apakah peningkatan kesejahteraan rakyat pada Kabupaten Mamasa dan Kabupaten Polman juga diikuti oleh penurunan jumlah penduduk miskin. Perkembangan jumlah penduduk miskin dan pertumbuhannya antara Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten Polman (2006-2010) adalah rata-rata 20,72 % dengan 23,40 % dengan laju pertumbuhan rata-rata 8,59 % dengan 5,38 %. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembentukan Kabupaten Mamasa memiliki dampak positif pada kedua daerah tersebut baik terhadap Kabupaten Mamasa maupun terhadap Kab. Polman mengalami penurunan jumlah penduduk miskin. Hal ini berarti bahwa pembentukan Kabupaten Mamasa berdampak positif terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat yang terutama disebabkan oleh semakin meningkatnya akses-akses perekonomian dan semakin terbukanya lapangan kerja di daerah tersebut.

Hal ini sesuai dengan pendapat *Iksan (2001)* dalam *Bappenas-UNDP (2008: 15)* menjelaskan bahwa umumnya sektor pertanian menyumbang kemiskinan cukup tinggi yakni sekitar 60 %. Bahwa tingginya tingkat kemiskinan pada

Kabupaten Mamasa, diduga disebabkan oleh beberapa hal, yaitu: *pertama*, daerah kantong-kantong kemiskinan umumnya adalah daerah tertinggal dengan SDA pertanian yang terbatas (miskin) pula sehingga sangat terbatas pula kemungkinan untuk memaksimalkan potensi sumber daya yang dimilikinya. Demikian juga pada Kabupaten Mamasa perbandingan jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian, perkebunan, kehutanan, perburuan dan perikanan sangat tinggi dibandingkan yang bekerja pada sektor lainnya. *Kedua*, infrastruktur penunjang seperti jalan, sekolah maupun prasarana ekonomi lainnya, masih sangat terbatas pada Kabupaten Mamasa. Lokasi kecamatan-kecamatan pada umumnya jauh dari ibukota Kabupaten Mamasa. Kabupaten Mamasa pada kenyataannya juga merupakan daerah yang lokasinya cukup terpencil dimana berada pada lokasi wilayah pegunungan (pedalaman). Hal ini mengakibatkan rendahnya dan terbatasnya akses bagi kelompok masyarakat miskin untuk memperbaiki dan meningkatkan taraf kehidupannya. Demikian juga dalam hal modal ekonomi yang sangat terbatas baik lahan pertanian maupun keuangan. *Ketiga*, dari sisi sosial, penduduk miskin pada umumnya memiliki tingkat pendidikan yang relatif rendah mengingat terbatasnya kemampuan untuk mendapatkan akses pendidikan. Hasil dokumentasi *BPS (2011)* ditemukan bahwa tingkat pendidikan penduduk pada Kabupaten Mamasa tahun 2008 yakni tidak pernah/tidak tamat SD sebesar 49,71 %, SD sebesar 33,52 %, SLTP sebesar 10,96 % dan SLTA sebesar 5,81 %. Hal ini menandakan bahwa upaya penurunan tingkat kemiskinan pada Kabupaten Mamasa dalam kurun waktu singkat tidak mungkin dilakukan tetapi

sebaliknya akan memakan waktu yang panjang (lama).

Untuk mengatasi kemiskinan, selama ini sudah banyak program pemerintah yang telah dilakukan. Program-program pengentasan kemiskinan dapat dilihat dari berbagai kegiatan baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung. Program pemerintah yang sifatnya langsung seperti pemberian stimulus untuk meningkatkan daya beli seperti BLT, sedangkan yang tidak langsung yang berupa pembinaan kepada masyarakat untuk meningkatkan derajat kesejahteraan juga sudah cukup banyak. Kegiatan ini seperti bantuan KUBE yang membina kelompok masyarakat yang memiliki usaha dengan dukungan anggaran dari APBN dan APBD baik masyarakat pedesaan maupun perkotaan. Selain itu masyarakat yang menginginkan bantuan permodalan dari bank dengan bunga yang rendah disediakan Kredit Usaha Rakyat (KUR), dan masih terdapat beberapa program lainnya seperti PNPM Mandiri, Gernas Pro Kakao (*Sumber: Dokumentasi BPS, 2011*).

b. Peningkatan Keuangan Pemerintah Daerah

(1) Ketergantungan Fiskal dan Kapasitas Penciptaan Pendapatan (PAD)

Pengukuran dependensi fiskal suatu pemerintah daerah dilakukan dengan melakukan perbandingan DAU (non/di luar belanja pegawai) terhadap total pendapatan daerah. Tingkat dependensi fiskal suatu pemerintah daerah menunjukkan tingkat kemampuan pemenuhan kebutuhan fiskal pemerintah daerah tersebut untuk membiayai pembangunan baik yang bersumber dari dana perimbangan dari pusat maupun PAD-nya. Pendapatan

daerah disamping menjadi ukuran (indikator) ketergantungan fiskal, juga merupakan faktor penentu keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik di daerah. Hal ini berarti bahwa semakin besar penerimaan (pendapatan) daerah maka semakin besar kesempatan atau keleluasaan daerah tersebut untuk menyelenggarakan program dan kegiatan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk menganalisis tingkat dependensi fiskal antara pemerintah Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten Polman didasarkan pada penjelasan UU/33/2004 bahwa fungsi DAU adalah sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal dan sebagai wujud fungsi distribusi keuangan pemerintah. Namun demikian, karena salah satu komponen DAU yaitu komponen belanja pegawai termasuk alokasi dasar gaji PNS Daerah yang merupakan tanggung jawab Pemerintah Pusat secara umum, maka untuk menganalisis dan mengukur tingkat dependensi fiskal Pemerintah daerah tersebut sebelumnya harus mengeluarkan (mengurangi) komponen belanja pegawai tersebut dari DAU.

Tingkat ketergantungan (dependensi) fiskal antara Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten Polman berdasarkan persentase total penerimaan (pendapatan) daerah terhadap DAU (non belanja pegawai) masing-masing menunjukkan Kabupaten Mamasa memiliki ketergantungan yang lebih tinggi dengan rata-rata tingkat ketergantungan selama lima tahun terakhir (2006-2010) adalah sebesar 44,87 % sedangkan Kabupaten Polman hanya sebesar 22,20 % walaupun pertumbuhan total pendapatan Kabupaten Mamasa mengalami peningkatan, sedangkan pertumbuhan total pendapatan Kabupaten Polman juga

mengalami peningkatan kecuali pada tahun 2010 mengalami penurunan sebesar 1,04 %.

Selanjutnya, untuk melihat tingkat kemampuan pemerintah daerah dalam menciptakan pendapatan (*generating income*) berdasarkan kapasitas dan potensi lingkungan ekonomi daerahnya dapat dilihat berdasarkan rasio PAD terhadap PDRB. Rasio PAD terhadap PDRB ini sebagai ukuran kemampuan (kinerja) keuangan PemDa dari sisi pendapatan secara makro. PAD memiliki peranan yang sangat penting terhadap keuangan daerah sebagai salah satu indikator dalam implementasi kebijakan desentralisasi dan Otda yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab. Kesiapan PemDa dalam berotonomi ditentukan oleh kontribusi (peranan) dan sumbangan PAD terhadap APBD. Dengan kemampuan peningkatan PAD oleh PemDa akan berpengaruh terhadap penurunan porsi DAU non belanja pegawai dari total pendapatan. Dalam implementasi kebijakan desentralisasi dan Otda, pemerintah Kab. Mamasa diharapkan memiliki kemampuan untuk meningkatkan pendapatan daerah terutama PAD, sehingga PAD memiliki kontribusi (peranan) yang besar terhadap penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik. dengan demikian, maka tingkat ketergantungan PemDa terhadap dana perimbangan (dana transfer) dari PemPus menjadi berkurang.

Tingkat kemampuan pemerintah Kabupaten Mamasa dalam optimalisasi sumber-sumber PAD kurang lebih sama dengan Kabupaten Polman walaupun besaran PAD Kabupaten Polman lebih besar. Demikian juga tingkat perkembangan (peningkatan) PAD antara Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten

Polman (2006-2010) mengalami peningkatan yang fluktuatif terutama pada tahun 2009 dan tahun 2010. Besaran PAD Kabupaten Polman yang lebih besar dibandingkan dengan besaran PAD Kabupaten Mamasa disebabkan oleh beberapa hal seperti: dasar dan jenis pajak dan retribusi daerah pada Kabupaten Mamasa belum sesuai dengan perkembangan setiap sektor perekonomian daerah. Hal ini dapat dilihat berdasarkan jenis pajak dan retribusi yang ada pada Kabupaten Mamasa yaitu: pajak reklame (Perda/8/2007), retribusi jasa kebersihan (Perda/2/2007), retribusi penggunaan tanah yang dikuasai oleh pemerintah (Perda/3/2007), retribusi pasar (Perda/4/2007), retribusi izin pengusahaan angkutan dan kendaraan bermotor umum (Perda/5/2007), retribusi pelayanan kesehatan dasar (Perda/6/2007), retribusi parkir di tepi jalan umum (Perda/7/2008), retribusi pemakaian kekayaan daerah (Perda/9/2007), retribusi izin usaha jasa konstruksi (Perda/10/2007), retribusi pendaftaran dan pencatatan penduduk (Perda/11/2007) dan retribusi pangkalan hasil bumi keluar daerah (Perda/12/2007) (*Sumber: Dokumentasi Bagian Hukum dan Organisasi Setda Kabupaten Mamasa, 2012*). Dalam hal optimalisasi manajemen (pengelolaan) sumber-sumber dan jenis-jenis pajak dan retribusi pemerintah Kabupaten Mamasa belum optimal seperti sistem, kebijakan, organisasi (kelembagaan), dan individu (SDM) pengelolaan sumber-sumber dan jenis-jenis pajak dan retribusi yang belum memadai. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian *Bappenas (2005)* bahwa: (1) basis dan jenis pajak dan atau retribusi pada DOB belum didasarkan pada perkembangan setiap sektor perekonomian daerah, dan (2) perangkat pengelolaan sumber-sumber dan

jenis-jenis (obyek-obyek) pendapatan (pajak dan retribusi) belum optimal seperti sistem, kebijakan, organisasi (kelembagaan), dan individu (SDM).

Secara ideal, optimalisasi peningkatan PAD pada setiap PemDa harus mengacu kepada peningkatan peran PemDa tersebut dalam mendukung dan menciptakan aktivitas ekonomi sehingga dapat mendorong pertumbuhan yang lebih besar pada setiap sektor ekonomi yang ada terutama sektor industri dan jasa. PemDa harus mampu meningkatkan aktivitas dan pertumbuhan setiap sektor ekonomi untuk dapat meningkatkan PAD yang lebih besar lagi. Namun demikian, PemDa diharapkan bahwa optimalisasi PAD tersebut tidaklah identik dengan peningkatan tarif pajak dan atau retribusi (*tax rate*) atau menambah jumlah (jenis) pajak dan atau retribusi itu sendiri yang pada akhirnya melahirkan beban berat kepada masyarakat. Hal ini sejalan dengan *Fitriani et, al (2005)* dan *Bappenas dan UNDP (2008)* bahwa pembentukan (pemekaran) DOB telah membuka peluang terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking*, yaitu kesempatan memperoleh keuntungan dana, baik dari PemPus maupun dari penerimaan daerah sendiri. Bahkan, karena adanya tuntutan untuk menunjukkan kemampuan menggali potensi wilayah, maka banyak daerah menetapkan berbagai pungutan untuk meningkatkan PAD. Hal ini menyebabkan perekonomian daerah berbiaya tinggi.

Hal ini sangat penting mengingat PAD merupakan sumber pendapatan daerah yang pemungutan dan pengelolaannya merupakan kewenangan PemDa. Dalam implementasi desentralisasi dan Otda khususnya kebijakan desentralisasi fiskal, merupakan salah satu isu yang menarik dalam

hubungannya dengan peningkatan kemampuan (kapasitas) daerah untuk meningkatkan PAD yang disebut *taxing power*. Hal ini sejalan dengan *teori soufflé* dalam *Parker (1995)* bahwa dimensi desentralisasi fiskal dan finansial adalah SD fiskal dan uang, otonomi fiskal, keputusan fiskal dan pinjaman daerah. Dari dimensi tersebut diharapkan terbentuk sistem mobilisasi dan alokasi SD, kemampuan fiskal dan pengelolaan hutang daerah yang baik untuk menghasilkan kemampuan anggaran yang efektif dan efisien. Dengan demikian, akan berdampak terhadap pembangunan dan pelayanan publik seperti peningkatan *income* (pendapatan) dan produksi.

Dalam upaya PemDa untuk meningkatkan PAD-nya, PemDa harus mengacu kepada UU/33/2004 tentang perimbangan keuangan antara PemPus dan PemDa, bahwa untuk meningkatkan PAD, PemDa dilarang menetapkan Perda sebagai landasan instrumen pajak dan retribusi daerah. Hal ini akan menyebabkan lahirnya ekonomi biaya tinggi, menghambat mobilitas ekonomi masyarakat, lalu lintas barang dan jasa, iklim dunia usaha dan pelayanan publik.

(2) *Belanja Modal (Investasi) dan Kontribusi Sektor Pemerintah (APBD)*

Belanja modal (investasi) adalah belanja yang digunakan oleh PemDa untuk membangun sarana dan prasarana fisik daerah dan sarana dan prasarana pemerintahan dan pelayanan publik, seperti jalan, jembatan, rumah sakit, sekolah, pengairan (irigasi), kantor-kantor kelembagaan (SKPD) pemerintah, dan lain-lain. Belanja modal (investasi) ini digunakan untuk mengukur kebijakan pemerintah dalam penganggaran yang

berorientasi kepada manfaat jangka panjang (investasi). Semakin tinggi rasio belanja modal (investasi) pemerintah daerah terhadap total belanja maka PemDa tersebut dalam penganggarannya semakin berorientasi kepada investasi (manfaat jangka panjang). Salah satu tujuan utama kebijakan desentralisasi dan Otda serta pembentukan (pemekaran) DOB adalah peningkatan pembangunan dan pelayanan publik.

Selama lima tahun terakhir (2006-2010) pemerintah Kabupaten Mamasa memiliki perkembangan belanja modal terhadap total belanja dengan persentase yang lebih tinggi rata-rata 28,81 % dibandingkan dengan Kabupaten Polman yang hanya rata-rata 21,23 %. Secara rinci belanja modal di Kabupaten Mamasa memiliki fokus yang berbeda dibandingkan dengan Kabupaten Polman, dimana pada Kabupaten Mamasa (2003-2008), fokus pemanfaatan belanja modal lebih diarahkan untuk membiayai pembangunan berbagai infrastruktur pemerintahan seperti gedung perkantoran, kendaraan dinas, sarana perkantoran dan rumah tangga. Walaupun, pada saat itu pemerintah DOB juga sudah memprioritaskan belanja modal tersebut untuk investasi publik seperti jalan, sekolah dan puskesmas.

Dalam hubungannya dengan belanja modal (investasi) di Kabupaten Mamasa ini, salah satu permasalahan dalam pelaksanaan pembentukan (pemekaran) kabupaten berdasarkan hasil penelitian *KPPOD LAN (2002)* dan *Yulaswati (2004)* bahwa iklim investasi di Indonesia belum optimal karena bobot faktor kelembagaan dan faktor sosial politik, budaya dan keamanan lebih besar daripada faktor potensi ekonomi daerah. Ketidakstabilan politik dan gangguan keamanan mengkhawatirkan investor, kurang data dan

informasi mengenai potensi perekonomian daerah. Desentralisasi tidak bermanfaat tanpa pengembangan ekonomi lokal. Bahkan hasil penelitian *Bappenas (2004)* pada aspek keuangan daerah, menunjukkan bahwa kegiatan investasi pada DOB belum menunjukkan perkembangan dan masih terjadi konflik perebutan aset antara DI dengan DOB. Di Kab. Mamasa tidak terjadi konflik dalam perebutan aset daerah ini. *Tarigan (2007: 5-6)* juga menjelaskan bahwa kegiatan investasi pada DOB belum menunjukkan perkembangan. Selanjutnya, kontribusi sektor pemerintah (APBD) adalah kontribusi (peran) anggaran pemerintah terhadap perekonomian daerah yang dapat dilihat melalui belanja modal (investasi) maupun belanja rutin (belanja tetap) yang bersifat konsumtif seperti belanja pegawai (belanja gaji) dan belanja modal yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik. Belanja rutin (belanja tetap) yang bersifat konsumtif ini disebut juga belanja tidak langsung.

Perkembangan belanja modal dan belanja rutin/tetap (2006-2010) antara Kabupaten Mamasa menunjukkan perkembangan yang berfluktuasi (fluktuatif) dibandingkan dengan Kabupaten Polman yang perkembangannya meningkat terus menerus, dengan kontribusi sektor pemerintah terhadap perekonomian daerah (belanja modal dan belanja rutin/tetap) masih lebih besar Kabupaten Polman dengan rata-rata sebesar 73,34 % dibandingkan Kabupaten Mamasa dengan rata-rata sebesar 64,72 %. Hal ini menunjukkan bahwa kontribusi keuangan daerah (APBD) terhadap perekonomian daerah relatif lebih besar pada Kabupaten Polman. Peran sektor pemerintah Kabupaten Mamasa memang belum dapat mendorong sektor swasta untuk turut

menggerakkan perekonomian daerah ataupun mendorong pertumbuhan pusat-pusat perekonomian masyarakat.

Dalam hubungannya dengan belanja modal (investasi), pemerintahan daerah harus mampu mewujudkan tujuan-tujuan desentralisasi, menurut *Kammier (2002)* kategori dan tujuan desentralisasi fiskal bertujuan untuk memperbaiki kinerja keuangan melalui peningkatan kemampuan menggali sumber keuangan (pembiayaan) lokal, dan desentralisasi ekonomi bertujuan menciptakan lingkungan investasi yang kondusif bagi perusahaan swasta dan pemenuhan tanggung jawab terhadap kebutuhan setempat.

(3) *Indeks Pembangunan Manusia (Angka Harapan Hidup, Angka Melek Huruf, Rata-rata Lama Sekolah dan Pendapatan Perkapita Riil)*

IPM adalah indeks komposit yang dihitung sebagai rata-rata sederhana dari tingkat harapan (lama) hidup (*longevity*), tingkat pendidikan (AMH dan RLS) atau (*knowledge*), dan tingkat standar hidup layak (*decent living*). Berdasarkan indikator tingkat lama hidup, dapat dilihat berdasarkan AHH yang merupakan cerminan dari ketersediaan sarana dan prasarana kesehatan, sanitasi lingkungan, pengetahuan ibu tentang kesehatan, gaya hidup masyarakat, pemenuhan gizi ibu dan bayi, dan lain-lain. Adapun AHH masyarakat (2006-2010) terus meningkat baik Kabupaten Mamasa dengan rata-rata 70,81 tahun maupun Kabupaten Polman dengan rata-rata 64,20 tahun. Walaupun, Kabupaten Mamasa memiliki AHH yang lebih baik dibandingkan dengan Kabupaten Polman.

Berdasarkan indikator tingkat pendidikan/pengetahuan, dapat dilihat melalui AMH dan RLS. AMH adalah proporsi penduduk usia 15 tahun ke atas

yang dapat membaca dan menulis dalam huruf latin maupun huruf lainnya. Sedangkan RLS adalah rata-rata jumlah tahun yang dihabiskan oleh penduduk berusia 15 tahun ke atas untuk menempuh semua jenis pendidikan formal yang pernah dijalani. AMH dan nilai RLS masyarakat (2006-2010) pada Kabupaten Mamasa rata-rata sebesar 84,51 tahun (AMH) dan 6,53 tahun (RLS) relatif sama dengan Kabupaten Polman rata-rata sebesar 83,58 tahun (AMH) dan 6,55 (RLS).

Berdasarkan indikator tingkat standar hidup, dapat dilihat melalui pengeluaran perkapita riil. Pengeluaran perkapita riil dalam gambaran pengeluaran untuk makanan dan bukan makanan. Pengeluaran perkapita riil (tingkat standar hidup) (2006-2010) pada Kabupaten Mamasa rata-rata sebesar Rp. 627.040 relatif sama dengan Kabupaten Polman rata-rata sebesar Rp. 624.874. dengan demikian, bahwa laju pertumbuhan IPM (2006-2010) pada Kabupaten Mamasa rata-rata 69,74 tahun lebih baik dibandingkan Kabupaten Polman rata-rata 65,71 tahun walaupun keduanya meningkat dari tahun ke tahun.

2. Pelayanan Publik

Selain peningkatan kinerja kesejahteraan rakyat, tujuan utama dari desentralisasi dan eksistensi pemerintahan daerah juga adalah peningkatan kinerja (kualitas) pelayanan publik. Pemerintahan dipahami sebagai lembaga atau institusi yang menyelenggarakan dan menyeimbangkan antara kebutuhan individu atau masyarakat akan barang dan pelayanan publik (*Surya Dharma dan Pinondang S, 2000: 59*). *Rondinelli (1984)*, *Oates (1972)*, *Ostrom, Schroeder dan Wyne (1993)* menyatakan bahwa beberapa tujuan desentralisasi diantaranya adalah untuk

menciptakan responsivitas terhadap pelayanan umum dan peningkatan mutu dan kuantitas pelayanan publik (*Ticksson, 2011*). Sejalan dengan pendapat tersebut, Mass (1959) dan Hill (1974) dalam Smith (1985), menjelaskan bahwa desentralisasi membawa pemerintah lebih dekat dengan masyarakat. Desentralisasi menyediakan pelayanan yang lebih baik kepada kelompok-kelompok yang menjadi kliennya.

a. Peningkatan kinerja (kualitas) pelayanan public

(1) *Pendidikan: jumlah siswa per sekolah dan jumlah siswa per guru*

Adapun perbandingan laju pertumbuhan jumlah sekolah, siswa dan guru SD, SLTP dan SLTA antara Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten Polman dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 1. Perbandingan Rata-rata Pertumbuhan Jumlah Siswa dan Guru SD, SLTP dan SLTA (%) antara Kab. Mamasa dengan Kab. Polman (2006-2010)

Tahun	Kabupaten																	
	Mamasa									Polman								
	SD			SLTP			SLTA			SD			SLTP			SLTA		
	Skl	Ssw	Gr	Skl	Ssw	Gr	Skl	Ssw	Gr	Skl	Ssw	Gr	Skl	Ssw	Gr	Skl	Ssw	Gr
2006	167	20966	928	34	6297	303	10	1806	144	311	49901	2423	37	13779	794	24	8538	714
2007	193	20843	1295	49	7433	629	23	3621	425	328	51723	1827	42	16265	547	23	8614	354
2008	207	23837	1444	56	8414	669	23	3943	425	312	51872	2257	46	15095	666	28	1124	419
2009	219	25459	1444	68	9989	458	23	5868	425	313	51872	2257	48	15098	666	28	1124	419
2010	231	28648	1482	71	10013	439	28	7039	866	313	52622	3593	52	16123	1087	44	2960	1529

Sumber: Dokumentasi (BPS), 2012

Untuk mengukur dan menganalisis peningkatan kinerja (kualitas) pelayanan publik bidang pendidikan pada Kabupaten Mamasa, terdapat dua indikator utama yang digunakan yaitu tingkat kemampuan pemerintah daerah dalam menyiapkan dan meningkatkan daya tampung sekolah (siswa per sekolah SD-SLTP dan SLTA), dan tingkat ketersediaan guru terhadap jumlah siswa (siswa per guru) dibandingkan dengan Kabupaten Polman.

Adapun perbandingan daya tampung sekolah (SD-SLTP/wajib belajar 9 tahun dan SLTA) terhadap siswa (siswa persekolah SD-SLTP dan SLTA) atau rasio

sekolah terhadap siswa antara Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten Polman Tahun 2006-2010 menunjukkan bahwa Kabupaten Mamasa memiliki kemampuan (tingkat) daya tampung sekolah yang lebih tinggi (lebih baik) atau memiliki rasio perbandingan yang lebih baik (lebih kecil) dibandingkan dengan Kabupaten Polman dengan kesenjangan yang sangat tinggi yakni rata-rata 125 banding rata-rata 186 siswa persekolah pada tingkat SD+SLTP dan rata-rata 168 banding 364 siswa persekolah pada tingkat SLTA. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tingkat (kemampuan) daya tampung sekolah

terhadap siswa SD+SLTP dan SLTA antara Kabupaten Mamasa lebih tinggi (lebih baik) dibandingkan dengan Kabupaten Polman.

Terdapat 2 (dua) pemaknaan terhadap pengukuran dan analisis indikator daya tampung sekolah terhadap siswa SD+SLTP dan SLTA ini yakni: (a) pemaknaan terhadap ketersediaan sekolah, dan (b) pemaknaan terhadap partisipasi masyarakat. Apabila pertambahan sekolah tidak seimbang dengan pertambahan siswa dimana laju pertambahan siswa dengan keseimbangan pertambahan jumlah sekolah yang dibangun maka permasalahannya adalah kurangnya sekolah. Penyelesaian masalah dengan pemaknaan indikator ini adalah pemerintah daerah harus membangun dan menambah jumlah sekolah. Tetapi apabila tingkat pertambahan penduduk usia SD+SLTP dan SLTA yang bersekolah rendah dibandingkan dengan pertambahan sekolah, maka permasalahannya adalah rendahnya kesadaran dan partisipasi masyarakat untuk menyekolahkan anak-anaknya. Penyelesaian masalah dengan pemaknaan indikator ini adalah pemerintah daerah harus melakukan sosialisasi dan pencerahan kepada masyarakat tentang pentingnya sekolah bagi anak-anak mereka. Disamping itu, terdapat faktor kendala kondisi geografis perkampungan penduduk yang berada di pegunungan dan cenderung agak berjauhan menyebabkan pemerintah daerah harus membangun sekolah di setiap perkampungan penduduk tersebut walaupun jumlah muridnya kecil.

Berdasarkan analisis data dokumentasi dapat diuraikan bahwa walaupun perbandingan tingkat (kemampuan) daya tampung sekolah lebih tinggi (lebih baik) pada Kabupaten Mamasa dibandingkan dengan Kabupaten Polman,

dalam kenyataannya menunjukkan bahwa jumlah siswa (SD+SLTP dan SLTA) yang bersekolah atau angka partisipasi sekolah masyarakat pada Kabupaten Polman jauh lebih tinggi (lebih banyak) dibandingkan dengan Kabupaten Mamasa (2006-2010) dengan perbandingan rata-rata jumlah siswa yakni 66.870,0 berbanding 32.379,8 siswa atau 51,58 % pada tingkat SD+SLTP dan jumlah siswa yakni 10.475,0 berbanding 4.455,4 siswa atau 42,53 % pada tingkat SLTA. Hal ini menunjukkan bahwa pada Kabupaten Polman memiliki permasalahan ketidakseimbangan tingkat (kemampuan) pembangunan sekolah dengan laju pertumbuhan siswa yang bersekolah sehingga pemerintah Kabupaten Polman harus berupaya menambah jumlah dan meningkatkan pembangunan sekolah. Sementara itu, pada Kabupaten Mamasa menunjukkan laju penambahan jumlah dan peningkatan pembangunan sekolah lebih tinggi dibandingkan dengan jumlah siswa yang bersekolah sehingga pemerintah Kabupaten Mamasa harus memiliki upaya sosialisasi dan pencerahan tentang pentingnya bersekolah bagi masyarakat usia sekolah kepada masyarakat.

Selanjutnya, salah satu indikator dalam peningkatan kinerja (kualitas) pelayanan publik bidang pendidikan adalah tingkat ketersediaan guru (tenaga pendidik) terhadap jumlah siswa (rasio guru terhadap siswa). Pemerintah Kabupaten Mamasa harus memperhatikan hal ini sebagai wujud eksistensinya dalam peningkatan pelayanan publik. ketersediaan guru (tenaga pendidik) merupakan salah satu unsur utama keberhasilan pembangunan dan pelayanan publik bidang pendidikan. Tingkat ketersediaan guru (tenaga pendidik) berpengaruh terhadap proses peningkatan kualitas SDM secara umum dan efektifitas

proses pembelajaran (belajar-mengajar) siswa di sekolah secara khusus.

Adapun perbandingan tingkat ketersediaan guru (tenaga pendidik) terhadap jumlah siswa atau rasio guru terhadap siswa antara Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten Polman Tahun 2006-2010 rata-rata perbandingan rasio sebesar 18,18 dengan 21,79 pada tingkat guru SD+SLTP, dan rasio sebesar 10,45 dengan 19,58 pada tingkat guru SLTA. Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Mamasa memiliki kemampuan (tingkat) ketersediaan guru terhadap jumlah siswa dengan rasio yang lebih kecil (lebih baik) dibandingkan dengan Kabupaten Polman. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tingkat (kemampuan) ketersediaan guru terhadap siswa (SD+SLTP dan SLTA) antara Kabupaten Mamasa lebih tinggi (lebih baik) dimana rasio guru terhadap siswa lebih baik (lebih) kecil dibandingkan dengan Kabupaten Polman.

Selanjutnya, laju pertumbuhan ketersediaan guru (tenaga pendidik) atau siswa terhadap guru untuk SD dan SLTP pada Kabupaten Mamasa mengalami pertumbuhan yang fluktuatif dimana pada tahun 2007 sebesar 33,63 % menjadi sebesar -3,67 % pada tahun 2008. Pada tahun 2009 menurun lagi menjadi sebesar -18,13 % tetapi kemudian meningkat pada tahun 2010 menjadi sebesar -6,61 %. Sementara itu, laju pertumbuhan ketersediaan guru (tenaga pendidik) atau siswa terhadap guru untuk SD dan SLTP pada Kabupaten Polman juga mengalami pertumbuhan yang fluktuatif dimana pada tahun 2007 sebesar -30,90 % meningkat sangat tinggi menjadi 20,01 % pada tahun 2008. Pada tahun 2009 pertumbuhan sebesar 0 % dan meningkat lagi menjadi sebesar 35,88 % pada tahun 2010. Adapun laju pertumbuhan (%) ketersediaan guru

(tenaga pendidik) atau siswa terhadap guru untuk SLTA pada Kabupaten Mamasa mengalami pertumbuhan yang fluktuatif dimana pada tahun 2007 sebesar 32,06 % menjadi menurun sangat drastis sebesar -8,09 % pada tahun 2008. Pada tahun 2009 menurun lagi menjadi sebesar -32,83 % tetapi kemudian meningkat sangat tajam pada tahun 2010 menjadi sebesar 41,09 %. Sementara itu, laju pertumbuhan ketersediaan guru (tenaga pendidik) atau siswa terhadap guru untuk SLTA pada Kabupaten Polman juga mengalami pertumbuhan yang fluktuatif dimana pada tahun 2007 sebesar -50,84 % meningkat menjadi -8,39 % pada tahun 2008. Pada tahun 2009 pertumbuhan sebesar 0 % dan meningkat sangat tajam menjadi sebesar 68,03 % pada tahun 2010.

(2) Kesehatan: (Ketersediaan Fasilitas Kesehatan dan Tenaga Kesehatan)

Untuk menganalisis tingkat kualitas pelayanan publik pada bidang kesehatan Kabupaten Mamasa, terdapat dua indikator utama yang akan digunakan yaitu: (1) tingkat ketersediaan fasilitas kesehatan diukur dengan jumlah fasilitas kesehatan untuk tiap 10.000. orang penduduk (ketersediaan fasilitas kesehatan pada tingkat kecamatan), dan (2) tingkat ketersediaan tenaga kesehatan (dokter, paramedis, tenaga non paramedis) diukur dengan jumlah tenaga kesehatan untuk tiap 10.000. penduduk (ketersediaan tenaga kesehatan pada tingkat kecamatan). Ukuran jumlah penduduk ini digunakan untuk lebih mengarahkan ketersediaan fasilitas kesehatan dan tenaga kesehatan pada tingkat kecamatan (indikator PP/78/2007).

Perbandingan tingkat ketersediaan fasilitas kesehatan terhadap jumlah penduduk (rasio penduduk/10.000) antara Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten

Polman (2006-2010) rata-rata perbandingan rasio sebesar 138,09 dengan 287,54. Hal ini berarti bahwa Kabupaten Mamasa memiliki kemampuan peningkatan jumlah fasilitas kesehatan yang lebih baik dibandingkan dengan Kabupaten Polman, sebagaimana berlangsung 2006-2008. Tetapi pada tahun 2009-2010 pemerintah Kabupaten Polman melakukan peningkatan fasilitas kesehatan yang sangat signifikan sehingga pada tahun ini Kabupaten Polman memiliki rasio ketersediaan fasilitas kesehatan yang lebih kecil (lebih baik) dibandingkan dengan Kabupaten Mamasa terhadap jumlah penduduk. Kenyataan ini juga menunjukkan bahwa dengan pembentukan Kabupaten Mamasa maka pemerataan pelayanan kesehatan dapat dilakukan terutama pengadaan fasilitas (sarana fisik) kesehatan. Namun demikian salah satu yang harus mendapatkan perhatian serius pemerintah Kabupaten Mamasa adalah peningkatan jumlah dan kualitas fasilitas kesehatan dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan bidang kesehatan seperti *millennium development goals*. Disamping itu, dengan peningkatan jumlah dan kualitas fasilitas kesehatan diharapkan semua lapisan masyarakat terutama masyarakat miskin dapat memperoleh pelayanan kesehatan secara mudah dan murah bahkan gratis.

Sementara itu, tingkat pertumbuhan fasilitas kesehatan pada Kabupaten Mamasa pada tahun 2007 sebesar 38,24 %. Pada tahun 2008 dan tahun 2009 mengalami pertumbuhan yang stagnan (tetap) yakni sebesar 0 %, dan meningkat menjadi sebesar 7,27 % pada tahun 2010. Adapun tingkat pertumbuhan fasilitas kesehatan pada DI Kabupaten Polman pada tahun 2007 sebesar 51,38 % menurun drastis pada tahun 2008 menjadi hanya

sebesar 5,22 %. Pada tahun 2009 pertumbuhan fasilitas kesehatan meningkat sangat tinggi menjadi sebesar 81,75 % dan pada tahun 2010 meningkat sebesar 10,26 %.

Selanjutnya, perbandingan tingkat ketersediaan tenaga kesehatan terhadap jumlah penduduk (rasio penduduk/10.000) antara Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten Polman (2006-2010) rata-rata perbandingan rasio sebesar 61,12 dengan 92,17. Hal ini berarti bahwa Kabupaten Mamasa memiliki kemampuan ketersediaan tenaga kesehatan yang lebih baik dibandingkan dengan Kabupaten Polman, walaupun dalam hal jumlah tenaga kesehatan jauh lebih banyak pada Kabupaten Polman. Jumlah tenaga kesehatan pada Kabupaten Mamasa masih jauh di bawah Kabupaten Polman. Peningkatan ketersediaan tenaga kesehatan pada Kabupaten Mamasa meningkat sangat signifikan pada tahun 2010. Hal ini diharapkan menjadi kecenderungan positif dimasa yang akan datang. Hanya saja, sampai saat ini (terakhir tahun 2010) dilakukan moratorium (penghentian) penerimaan CPNS pada tahun 2011 sampai sekarang ini. Artinya, ketersediaan tenaga kesehatan termasuk tenaga guru (pendidik) berkaitan erat dengan kebijakan nasional berupa kebijakan penerimaan CPNS secara umum dan tenaga kesehatan dan tenaga guru secara khusus.

(3) *Kualitas Infrastruktur (Jalan)*

Salah satu aspek yang sangat penting dalam upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik sekaligus sebagai ukuran keberhasilan pembangunan daerah adalah ketersediaan infrastruktur jalan. Hal ini mengingat bahwa infrastruktur jalan merupakan landasan dasar (pondasi) dalam

upaya pembangunan oleh PemDa. PemDa harus memperhatikan dengan baik pembangunan infrastruktur jalan untuk mendukung keseluruhan aktivitas masyarakat dan pemerintah baik untuk kegiatan perekonomian daerah (masyarakat), kegiatan pemerintah dalam memberikan pelayanan publik dan kegiatan administratif lainnya, kegiatan meningkatkan kemudahan dalam lalu lintas perhubungan internal dan antar daerah, serta kegiatan-kegiatan lainnya. Hal ini sejalan dengan *PKKOD-LAN (2006)* bahwa salah satu pengukuran terhadap pencapaian tujuan-tujuan desentralisasi adalah peningkatan kualitas pelayanan publik berupa infrastruktur perhubungan dasar berupa aksesibilitas jalan sebagai indikator tingkat aksesibilitas masyarakat terhadap sarana perhubungan dasar jalan dan kualitas jalan sebagai indikator kualitas sarana perhubungan dasar jalan.

Berdasarkan hal tersebut, maka salah satu indikator untuk menilai tingkat kemampuan PemDa dalam meningkatkan kinerja (kualitas) pelayanan publik adalah tingkat ketersediaan infrastruktur jalan. Jalan merupakan representasi kualitas infrastruktur suatu daerah yaitu persentase jalan dalam kondisi baik terhadap total panjang ruas jalan dalam suatu daerah.

Adapun kualitas jalan (jalan dalam kondisi baik) antara Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten Polman (2006-2010) kurang lebih sama yakni rata-rata 37,96 % dengan 36,03 %. Pembentukan Kabupaten Mamasa memang telah membawa peningkatan kuantitas panjang dan kualitas ruas jalan baru. Namun demikian, peningkatan kualitas pemeliharaan dan pembangunan ruas jalan baru harus mendapat perhatian dari pemerintah Kabupaten Mamasa.

Dalam konteks aksesibilitas masyarakat terhadap infrastruktur jalan dalam hubungannya untuk memperlancar perekonomian masyarakat, pemerintah daerah harus memperhatikan pembangunan dan pemeliharaan jalan utama poros Polewali-Mamasa disamping poros Mamasa ke Kecamatan Tabang menuju Makale (Kabupaten Tanatoraja). Sedangkan untuk memperlancar aksesibilitas pemerintahan (ke ibukota provinsi/Kabupaten Mamuju) saat ini telah dibangun jalan poros Mamuju Mamasa melalui Aralle, Tabulahan dan Mambi menuju Mamasa.

b. Peningkatan Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah

(1) Kuantitas dan Kualitas Aparatur

Kuantitas (jumlah) dan kualitas aparatur pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah dan pada akhirnya berpengaruh pula terhadap kualitas pelayanan publik. Pentingnya analisis kuantitas (jumlah) aparatur dalam hubungannya dengan kinerja aparatur terhadap kualitas pelayanan publik diasumsikan bahwa semakin besar jumlah (seimbang) antara aparatur dengan masyarakat yang dilayani akan semakin baik pula tingkat kualitas pelayanan publik. Demikian juga, kualitas aparatur berpengaruh pula terhadap peningkatan kualitas pembangunan dan pelayanan publik terutama dalam hal perumusan kebijakan dan manajemen (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan) program dan kegiatan pembangunan dan pelayanan publik. Hal ini sejalan dengan *Bappenas* dan *UNDP (2008)* bahwa salah satu indikator pengukuran pencapaian tujuan-tujuan desentralisasi terutama pada DOB adalah peningkatan kinerja aparatur

pemerintah daerah untuk memberikan gambaran seberapa jauh ketersediaan aparatur dapat memenuhi tuntutan pelayanan publik kepada masyarakat. Semakin banyak jumlah aparatur yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik, semakin baik pula ketersediaan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Selanjutnya, pada aspek kualitas aparatur pemerintah daerah digunakan indikator persentase aparatur yang berpendidikan sarjana (S1). Asumsi dasarnya adalah bahwa semakin meningkat (tinggi) komposisi jumlah aparatur berpendidikan sarjana (S1) maka semakin meningkat (tinggi) pula kualitas aparatur yang ada pada pemerintah daerah tersebut.

Perbandingan perkembangan jumlah aparatur terhadap jumlah penduduk (rasio penduduk/10.000) antara Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten Polman Tahun 2006-2010 rata-rata perbandingan rasio sebesar 34,20 dengan 70,60. Hal ini berarti bahwa Kabupaten Mamasa memiliki rasio (perbandingan jumlah pegawai dengan jumlah penduduk/10.000) yang lebih baik dibandingkan dengan Kabupaten Polman, walaupun dalam hal jumlah aparatur jauh lebih banyak pada Kabupaten Polman. Rendahnya rasio ketersediaan jumlah aparatur terhadap jumlah penduduk/10.000 pada Kabupaten Polman karena jumlah penduduk jauh lebih banyak sebesar 64,63 % dari jumlah penduduk Kabupaten Mamasa. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa ketersediaan jumlah aparatur terhadap jumlah penduduk (rasio penduduk/10.000) sudah lebih tinggi dari rasio nasional yakni 1,7 banding 100 yang berarti dari 100 penduduk dilayani oleh kurang dari 2 PNS serta kurang lebih sama dengan negara-negara ASEAN dengan rasio 2,536 banding 100 penduduk

(<http://www.google.co.id> 23 Oktober 2012).

Selanjutnya, perbandingan kualitas aparatur (persentase aparatur yang berpendidikan S1 ke atas) terhadap jumlah (total) pegawai antara Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten Polman Tahun 2006-2010 rata-rata perbandingan sebesar 29,91% dengan 52,88 %. Hal ini berarti bahwa Kabupaten Polman memiliki kualitas aparatur (persentase aparatur berpendidikan S1 ke atas) yang lebih baik dibandingkan dengan Kabupaten Mamasa, padahal jumlah pegawainya lebih sedikit.

Sementara itu, pada aspek kualifikasi dan kompetensi PNS di Kabupaten Mamasa masih kurang memadai terutama dalam hal ketersediaan, kualifikasi yang dimiliki serta kesesuaian antara personil yang ada dengan struktur yang tersedia. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian *Puslitbang Otoda Depdagri (2005)* bahwa ditinjau dari aspek aparatur, hanya ada satu dari sembilan daerah yang dikategorikan sangat mampu dalam pengelolaan pemerintahannya. Masalah ketersediaan, kualifikasi yang dimiliki serta kesesuaian antara personil dengan struktur yang ada secara umum DOB belum mampu menyelesaikan persoalan tersebut. Bahkan menurut *Edy Topo (2012)* disamping masalah kualifikasi dan kompetensi yang masih kurang memadai. Faktor reward dan pelayanan yang diterima PNS sendiri masih sangat minim. Kenaikan gaji PNS belum memadai (<http://www.google.co.id> 23 Oktober 2012). *Komposisi Aparatur Bidang Pendidikan dan Kesehatan*

Selain aspek kuantitas (jumlah) dan kualitas (komposisi aparatur yang berpendidikan Sarjana) aparatur, aspek lain yang juga sangat penting dalam pengembangan (peningkatan) kualitas SDM masyarakat adalah komposisi

aparatur bidang pendidikan (guru) dan bidang kesehatan (tenaga medis). Untuk menganalisis kinerja aparatur pemerintah daerah ini digunakan juga indikator proporsi (persentase) jumlah fungsional guru dan jumlah tenaga medis terhadap total aparatur pemerintah.

Adapun perbandingan komposisi (persentase) tenaga guru terhadap jumlah pegawai antara Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten Polman (2006-2010) kurang lebih sama (sebanding) dengan rata-rata perbandingan sebesar 59,92 % dengan 58,88 %. Selanjutnya, perbandingan komposisi (persentase) tenaga kesehatan terhadap jumlah pegawai antara Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten Polman (2006-2010) rata-rata perbandingan sebesar 5,66 % dengan 7,83 %. Hal ini berarti, bahwa persentase tenaga kesehatan pada Kabupaten Polman masih lebih baik (lebih besar) dibandingkan dengan Kabupaten Mamasa.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Berdasarkan hasil perbandingan kualitas kesejahteraan rakyat antara Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten Polman:
 - a. Berdasarkan perbandingan perekonomian daerah antara Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten Polman: pada aspek pertumbuhan PDRB non-migas *lebih baik* Kabupaten Mamasa, PDRB per Kapita *lebih baik* Kabupaten Mamasa, Rasio PDRB Kabupaten terhadap PDRB Provinsi *lebih baik* Kabupaten Polman, dan angka kemiskinan *lebih baik* Kabupaten Mamasa.

- b. Berdasarkan perbandingan keuangan pemerintah daerah antara Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten Polman: ketergantungan fiskal *lebih baik* Kabupaten Polman, kapasitas penciptaan pendapatan (PAD) *lebih baik* Kabupaten Polman, proporsi belanja modal *lebih baik* Kabupaten Mamasa, dan kontribusi sektor pemerintah *lebih baik* Kabupaten Polman.
 - c. Berdasarkan IPM/HDI: lama hidup (angka harapan hidup) *lebih baik* Kabupaten Mamasa, tingkat pengetahuan: angka melek huruf *lebih baik* Kabupaten Mamasa dan rata-rata lama sekolah *lebih baik* Kabupaten Mamasa, dan standar hidup layak *lebih baik* Kabupaten Mamasa.
 2. Berdasarkan hasil perbandingan kinerja (kualitas) pelayanan publik antara Kabupaten Mamasa dengan Kabupaten Polman:
 - a. Berdasarkan kinerja pelayanan publik: Pada aspek *pendidikan*: rasio siswa per sekolah (SD+SLTP dan SLTA) *lebih baik* Kabupaten Mamasa, rasio siswa per guru *lebih baik* Kabupaten Mamasa. Pada aspek *kesehatan*: ketersediaan fasilitas kesehatan *lebih baik* Kabupaten Mamasa, ketersediaan tenaga kesehatan *lebih baik* Kabupaten Mamasa, dan *kualitas infrastruktur* jalan *lebih baik* Kabupaten Polman.
 - b. Berdasarkan kinerja aparatur pemerintah daerah: rasio pegawai terhadap penduduk *lebih baik* Kabupaten Mamasa, kualitas pendidikan aparatur (S1) *lebih baik* Kabupaten Polman, persentase

aparatur pendidik *lebih baik* Kabupaten Mamasa, dan persentase aparatur paramedis *lebih baik* Kabupaten Polman.

B. Saran-saran

1. Pada aspek kinerja (kualitas) kesejahteraan rakyat:
 - a. Perlunya upaya-upaya pemerintah Kabupaten Mamasa secara nyata untuk meningkatkan pertumbuhan PDRB non-migas dan PDRB per Kapita, serta PDRB Kabupaten terhadap PDRB Provinsi.
 - b. Perlunya upaya-upaya nyata pemerintah Kabupaten Mamasa untuk menurunkan ketergantungan fiskal, peningkatan kapasitas penciptaan pendapatan (PAD), peningkatan proporsi belanja modal (belanja pembangunan) dan kontribusi sektor pemerintah.
- c. Perlunya mempertahankan dan meningkatkan IPM yang meliputi angka harapan hidup, tingkat pengetahuan, dan standar hidup layak.
2. Pada aspek kinerja (kualitas) pelayanan publik:
 - a. Perlunya upaya-upaya nyata pemerintah Kabupaten Mamasa meningkatkan kinerja pelayanan publik terutama pada aspek fasilitas pendidikan, kesehatan dan infrastruktur.
 - b. Perlunya peningkatan kinerja aparatur pemerintah daerah terutama kualitas pendidikan, peningkatan jumlah dan kualitas guru dan tenaga kesehatan.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Gadjong, Agus Salim., 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum (Analisis Perundang-undangan pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah Semenjak Tahun 1945 sampai dengan 2004)*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Bagir Manan., 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH-UII, Yogyakarta.
- ., 1990, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Berdasrakan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, UNPAD, Bandung.
- ., 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Bappenas-UNDP., 2008, *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007*), diterbitkan oleh BRIDGE (*Building and Reinventing Decentralised Governance*), Jakarta.
- Burki, S.J., G.E. Perry., dan W.R. Dillinger., 1999, *Beyond the Center: Decentralizing the State*, World Bank, Washington DC.
- Cohen, J.M., and Stephen B Peterson., 1999, *Administrative Decentralization Strategies for Developing Countries*, Kumarian Press, Connecticut, USA.
- Dede Rosyada., et.al., 2005, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, cet. 2, Tim Icce Uin Jakarta dan Prenada Media, Jakarta.
- Denzin, Norman K., dan Lincoln, Yvonna S., 2009, *Handkbook of Qualitative Research*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Dhanamitt, S., 1990, *Decentralization and Development in Thailand*, An Arbor, MI: UMI Dissertation Information Service.
- Depdagri Otda dan Bappenas., 2000, *Pengembangan Kemampuan Pemerintahan Kabupaten/Kota: Strategi Menuju Otonomi Daerah*, Depdagri Otda dan Bappenas, Jakarta.
- Hanif Nurcholis., 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta.
- Hoessein, Benyamin., 1999, *Pergeseran Paradigma Otonomi Daerah dalam rangka reformasi Administrasi Publik di Indonesia*, (Makalah Seminar: Reformasi Hubungan Pusat-Daerah menuju Indonesia Baru: Beberapa Masukan Kritis untuk Pembahasan RUU Otonomi Daerah dan Proses Transisi Implementasinya, ASPRODIA, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Jimly Assiddiqie., 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jilid II), Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Kammier, H. Detlef., 2002, *Linking Decentralization to Urban Development*, United Nation Human Settlement Programme, UN-HABITA.

- Leemans, A.F., 1970, *Changing Patterns of Local Government*, International Union of Local Authorities, The Hague.
- Muhammad Yamin, Hadji., 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jilid Pertama), Yayasan Prapantja, Jakarta.
- Prasojo, Eko., 2003, *Agenda Politik dan Pemerintahan di Indonesia: Desentralisasi Politik, Reformasi Birokrasi dan Good Governance*, Jurnal Bisnis dan Birokrasi, Volume XI, Nomor 1, Januari, 2003.
- Prasojo, Eko., Irfan Ridwan maksum dan Teguh Kurniawan., 2006, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, Departemen Ilmu Administrasi, Fisip, Universitas Indonesia, Depok.
- Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah (PKKOD) LAN RI., 2005, *Laporan Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah Periode 1999-2003*, LAN RI, Jakarta.
- ., 2006, *Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Daerah*, LAN RI, Jakarta.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Otonomi Daerah Balitbang Depdagri., 2005, *Sinopsis Penelitian: Efektifitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi Daerah*, Balitbang Depdagri, Jakarta.
- Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis dan G. Shabbir Cheema., 1984, *Decentralization in Deloping Countries*, World Bank Staff Working Papers, Washington D.C.
- Rondinelli, Dennis A. Rondinelli And G. Shabbir Cheema, 1988, *Implementing Decentralization Policies: An Introduction*, Dalam Cheema dan Rondinelli, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, California: Sage Publications Inc.
- Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis dan G. Shabbir Cheema., 1989, *Analysing Decentralization Policies in developing Countries: a Political-Economy Framework*, dalam *Development and Change*, Vol. 20, No. 1, January.
- Smith, Brian C., 1967, *Field Administration: An Aspect of Decentralization*, Routledge and Kegan Paul, London.
- ., 1985, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, George Allen & Unwin Publisher, London.
- The Liang Gie., 1967, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jilid III), Gunung Agung, Jakarta.
- The Liang Gie., 1982, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah Indonesia*, Supersukses, Yogyakarta.
- Tikson, Deddy T., 2006, *Pemberdayaan Kecamatan dalam Perspektif Pemberdayaan Masyarakat Lokal*, (Makalah), Seminar Nasional Penguatan Kecamatan sebagai

Institusi Pemerintah yang Dekat dengan Masyarakat, PKP2A II LAN Makassar, Makassar.

Turner, Mark., and David Hulme., 1997, *Governance, Administration and Development*, Macmillan Press Ltd., London.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 2000, tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2007, tentang tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.